

Para una Comprensión de la Naturaleza de los Modelos Organizacionales de la Universidad Brasileña Contemporánea

Luiz Carlos Lückmann¹

Resumen

El texto trata de modelos organizacionales de universidad. Se buscó analizar los diferentes modelos existentes en Brasil a partir de la década de 30 hasta los días de hoy, particularmente, los modelos: profesional, investigativo, funcionalista operacional y el modelo organizacional de la Universidad del Oeste de Santa Catarina - UNOESC. El estudio tuvo como objeto específico la comprensión de la naturaleza de estos modelos. Se partió de la hipótesis de trabajo de que tales modelos organizacionales tienen su origen en los modelos de universidad gestados por la Modernidad, sobre todo los modelos francés napoleónico y alemán humboldtiano de universidad. Inicialmente, el texto hace una breve retrospectiva sobre la universidad brasileña, apuntando cinco diferentes experiencias, cada cual con su concepción y con su modelo organizacional. Posteriormente, se hace el análisis de los diferentes modelos, buscando comprender su naturaleza.

Introducción

El estudio que sigue tiene por objetivo buscar comprender la naturaleza de algunos modelos organizacionales adoptados por la universidad brasileña contemporánea a partir de la década de treinta hasta los días de hoy y, particularmente, el modelo organizacional de la UNOESC. Se parte de la inferencia de que los diversos modelos organizacionales vivenciados hasta hoy tienen su origine en los modelos de universidad gestados por la Modernidad, sobre todo los modelos napoleónico francés y alemán humboldtiano de universidad.

Tal inferencia se fundamenta en el análisis de las experiencias por las cuales ha pasado la universidad brasileña en esas últimas décadas y en el referencial teórico que viene sustentando sus modelos organizacionales, especialmente los modelos profesional, investigativo, funcionalista operacional y el modelo organizacional de la UNOESC, aún hoy vigentes.

La pregunta que orientó el estudio fue: ¿Cuál es la naturaleza de los modelos organizacionales de la universidad brasileña contemporánea? El método científico utilizado fue el análisis lógico crítico, combinado con el método histórico-descriptivo y el histórico-comparativo, utilizándose de las técnicas de inferencia lógica y de análisis de contenido. Para analizar el modelo organizacional de la UNOESC, fueron consultado dos documentos el Proyecto de Universidad, escrito en 1991 y el Planeamiento Estratégico, producido en 1999. El presente texto hace parte de los estudios de tesis de doctorado presentado delante el Tribunal Permanente de Ciencias Pedagógicas del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Habana, Cuba, en julio de 2004.

En un primer momento, se buscó rescatar, aún que brevemente, algunas experiencias por las cuales pasó la universidad brasileña, cada cual con su modelo organizacional. Finalmente, se buscó analizar y comprender la naturaleza de los diferentes modelos

¹ Profesor de la Universidad del Oeste de Santa Catarina – UNOESC. Maestría en Filosofía por la PUC - RS.

organizacionales de universidad predominantes en Brasil, en particular, el modelo organizacional de la UNOESC.

1. Una mirada retrospectiva sobre la universidad brasileña

La universidad brasileña nació en el contexto de la modernización del país, impulsada por la larga expansión del capitalismo a partir del inicio del siglo XX. Así, la primera experiencia vivida por su historia se dio con la creación de la Universidad de Río de Janeiro, en 1920, *“constituida por la unión de las Facultades de Medicina y de Derecho de la Escuela Politécnica, organizadas en un condominio, preservándose la autonomía didáctico administrativa de cada unidad académica, lo que la tornó universidad apenas nominalmente [...]”* (Yazbeck, 1999:183). El criterio básico para su creación fue la unión pura y simple de facultades aisladas, sin un proyecto integrado de universidad.

La segunda experiencia se dio con las iniciativas de la creación de la Universidad del Distrito Federal, en 1935, y de la Universidad de San Paulo, en 1934, ambas nacidas en el contexto del Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva, en 1932². La Universidad del Distrito Federal se organizó para ser una institución integrada y no una simple agregación de escuelas, a ejemplo de lo que sucedió en otras experiencias³. Anísio Teixeira, uno de sus idealizadores, concibió la Universidad del Distrito Federal como centro de enseñanza e investigación, por entender ser éste el modelo que mejor respondía a su tiempo, o sea, participar del proceso de desarrollo acelerado por el cual pasaba el país en aquel momento. La Universidad de San Paulo fue concebida para ser una institución integrada, con la preocupación de desarrollar la investigación y la formación profesional. Su proyecto de universidad fue, seguramente, el que más se consolidó en la historia de la universidad brasileña, tanto es, que sirvió y sirve de referencia en los días de hoy. Tanto la experiencia de la Universidad del Distrito Federal, como la de San Paulo, fueron abortadas por el golpe de Estado de 1937, por fuerza de la dictadura de G. Vargas, que transformó la Universidad del Distrito Federal en Facultad Nacional de Filosofía, incorporada más tarde a la Universidad del Brasil.

La tercera experiencia vivida por la historia de la universidad brasileña hace referencia al modelo de universidad concebido como centro de las ideas liberales, asociado a la ideología del desarrollismo de la década del cincuenta y presionado por la demanda creciente por enseñanza técnica profesional, aliado al desarrollo científico. Se denunciaba, en la ocasión, el anacronismo de las universidades existentes, una vez que no se adecuaban a la nueva realidad brasileña, motivada por el crecimiento acelerado, producto del proceso de industrialización vigente.

La cuarta experiencia se dio con la creación de la Universidad de Brasilia, en 1961. Como en las experiencias anteriores, la Universidad de Brasilia es organizada de tal modo para garantizar la integración de las diversas facultades en un proyecto de universidad único, con el objetivo de desarrollar la enseñanza, la investigación y la extensión. Para poder dar cuenta de su misión, la Universidad de Brasilia se estructuró, de un lado, en institutos, con el

² El Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva fue un movimiento de defensa de la escuela pública desencadenado por ocasión de la elaboración de la Constitución de 1934, liderado principalmente por Anísio Teixeira.

³ La Universidad del Paraná, por ejemplo, fue constituida en 1912 a partir de la reunión formal de escuelas ya existentes. Lo mismo ocurrió por ocasión de la creación de la Universidad de Río de Janeiro.

objetivo de desarrollar la investigación y, de otro, en facultades, con el objetivo de responder por la formación profesional. La Universidad de Brasilia innovó con relación a la introducción del departamento como unidad básica para el desarrollo de las actividades didáctico científicas. Este modelo/concepción de universidad acabó comprometido por el golpe militar de 1964 que alteró profundamente su proyecto original.

En los años que siguieron, la universidad brasileña se aproximó al modelo americano de universidad volcada para la formación de mano de obra técnica para atender al modelo económico impuesto por los gobiernos militares, caracterizado por la dependencia con relación a los países desarrollados. De una concepción de universidad dirigida para la formación ‘generalista’, típica de la cultura ‘bacheralesca’ heredada de la universidad europea, se pasó a una concepción dirigida para la compartimentación y la segmentación del conocimiento, cuya preocupación se centraba en la especialización del alumno para actuar en el mercado de trabajo, dirigiendo la formación hacia la comprensión de la realidad social, política y científica. Los departamentos sirvieron de base para esta especialización y compartimentación del conocimiento.

La quinta experiencia por la cual pasó la universidad brasileña fue producto de la reforma universitaria de 1968. La reforma extinguió la cátedra y legitimó el departamento, con la misión de desarrollar la enseñanza, la investigación y la extensión, dando inicio al llamado “*modelo único*” de universidad⁴. Según Afrânio Mendes Catani y João Ferreira de Oliveira (2002:20), “*el modelo único tenía como principio básico la asociación entre la enseñanza, la investigación y la extensión, significando que las universidades deberían institucionalizar la investigación y articularla con la enseñanza y con los servicios de extensión*”. El avance que se obtuvo con la reforma de 1968 está en el hecho de ella haber posibilitado construir un ambiente universitario más homogéneo y unificado nacionalmente.

2. Los modelos profesional y investigativo de universidad

Los modelos organizacionales de la universidad brasileña copian tanto el modelo de universidad napoleónica francesa, modelo profesional de universidad, como el modelo de universidad humboldtiana alemana, modelo investigativo de universidad. La universidad napoleónica francesa se estructuró a partir de facultades autónomas, sin la preocupación de darles un mínimo de unidad, una vez que éstas eran juntadas con el objetivo de crear una universidad, preservando la autonomía y la yuxtaposición de las unidades. Se organizó sobre la tutela del Estado absolutista del imperio napoleónico y a él sirvió como institución formadora de cuadros para las elites de entonces y para el propio Estado. Ya el modelo organizacional de universidad de origen humboldtiana alemana se estructuró a partir de las facultades que se integraban con el objetivo de construir una unidad. Se organizó a partir del Estado como universidad de investigación, preservando los valores de autonomía y de la libertad tan preciosos para la modernidad.

La influencia del modelo de universidad napoleónico francés sobre los modelos organizacionales de la universidad brasileña puede ser constatada ya en la creación de la primera universidad, la Universidad de Río de Janeiro, en 1920, cuya estructura

⁴ El *modelo único* también es llamado de *modelo de investigación* (Durham, 1998), o *universalidad de campo* (Cunha, 1997). La denominación *universidad de investigación* surge en contra posición a la *universidad de enseñanza*. Ya la denominación *universidad de campo* es usada en contra posición a la de universidad especializada por área del saber.

organizacional se constituyó a partir de la reunión pura y simple de facultades, preservándose la autonomía didáctico administrativa de cada una de las unidades académicas. Tal modelo organizacional respondió apenas a los intereses de tener una universidad nominalmente constituida, sin un proyecto integrado.

La influencia del modelo de universidad humboldtiano alemán sobre los modelos organizacionales de la universidad brasileña puede ser observada especialmente en las experiencias de las universidades de San Paulo, en 1934, del Distrito Federal, en 1935 y de la Universidad de Brasilia, en 1961. La Universidad de San Paulo fue concebida y proyectada para ser una institución única, integrada y autónoma, con el objetivo de desarrollar la investigación asociada a la formación profesional. De la misma forma, la Universidad del Distrito Federal se organizó para ser una institución integrada y no una simple agregación de facultades. Ya la Universidad de Brasilia, como en las experiencias anteriores, se organizó con la misma preocupación, la de garantizar la unidad de las facultades que se integraron en un proyecto único de universidad, con el objetivo de desarrollar la enseñanza, la investigación y la extensión.

En síntesis, se puede concluir que la universidad brasileña, en su fundación, reprodujo la formación ‘bacheralesca’ predominante en las facultades y escuelas fundadas en el siglo XIX e inicio del siglo XX. Poseía como función primordial formar a los hijos de las elites y a los empleados públicos. Buscó sus fundamentos en la universidad moderna, en su modelo francés napoleónico.

Ya en los años sesenta, la universidad brasileña intentó buscar una síntesis de los modelos alemán humboldtiano y francés napoleónico, modelo igualmente buscado por la universidad norteamericana. Con todo, lo que prevaleció en esos años fue un modelo de universidad subordinado a los modelos de desarrollo económico que fueron siendo implantados a lo largo de las últimas décadas, con el objetivo de formar mano de obra para el mercado de trabajo.

De una formación general, típica de la cultura europea ‘bacheralesca’, la universidad brasileña del final del siglo XIX e inicio del siglo XX salta para un modelo de formación en compartimientos, segmentada, donde el alumno pasa a especializarse más en aquello que va a operar que en la comprensión de la realidad social, política y científica. Los departamentos fueron los guardianes de esta especialización y del conocimiento compartimentado.

La universidad brasileña del inicio del siglo XX hasta la década del sesenta tiene, por lo tanto, las siguientes características: el Estado como categoría fundamental; modelo preponderantemente de enseñanza; misión de formar las elites políticas, la nueva burocracia gubernamental y la mano de obra para la industria y el comercio; organizada a partir de las escuelas autónomas e independientes, en detrimento de una concepción de universidad integrada; nacida en los brazos del proceso de modernización de la sociedad brasileña; aliada a la ideología nacional desarrollista, como instrumento de modernización y de desarrollo económico y social; inserida en la perspectiva utilitarista de la universidad napoleónica; fundada en la racionalidad técnico instrumental.

3. El modelo organizacional *funcionalista operacional* de universidad

La universidad brasileña en su modelo *funcionalista operacional* tiene las características de una *organización social* (Chauí, 1999:217), en contraposición a la idea de universidad concebida como *institución social*. Su orientación conceptual se basa en las reformas que se procesaron a partir de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación

Nacional, sobre la influencia del neoliberalismo y de organismos internacionales. El análisis será realizado a partir de dos lógicas predominantes en el contexto de las reformas: la lógica de la redefinición del papel del Estado; y la lógica de la diversificación y de la diferenciación.

a) La lógica de la redefinición del papel del Estado

La reforma de la educación superior, así como viene procesándose en el país, debe ser analizada en el contexto de las llamadas “políticas de ajuste” impuestas por organismos internacionales de asistencia técnica y financiamiento, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas. Entre las políticas de ajuste, se destacan: la defensa de la descentralización de los sistemas; la readjudicación de recursos públicos para la educación básica; el énfasis en la evaluación y eficiencia, induciendo a las instituciones a la competencia; la reducción de las inversiones públicas en la educación superior; la reestructuración jurídica del sistema; la redefinición del papel del Estado con relación a la educación superior, entre otras⁵. Se pretende, en última instancia, adecuar los servicios educativos a las demandas del mercado, eligiéndose la educación como un servicio no exclusivo del Estado, pudiendo ser realizado por instituciones no estatales, en la condición de prestadoras de servicios.

El presupuesto que está por detrás de ésta reforma es el de que el mercado, no más el Estado, se constituye en agente principal de bien estar. Como tal, cabe a él, mercado, y no al Estado, regular la economía con su racionalidad propia. De ahí la expresión “agotamiento del Estado”, por entenderse que él no es más el proveedor exclusivo de bien estar. La reforma del Estado, al definir la educación como servicio y a la universidad como prestadora de este servicio, acabó transformándola en una *organización administrativa* que, como otras, se inserta en el sector de servicios no exclusivos al Estado.

En su nueva función, el Estado deja de ser proveedor de bienes y de servicios y pasa a ejercer el papel de regulador, de planificador, de coordinador, de controlador, de fiscalizador y, principalmente, de evaluador del sistema, dejando para un segundo plano el papel de mantenedor⁶. En verdad, la reforma da al Estado un papel central en el proceso de evaluación institucional de las universidades brasileñas. Esta evaluación, con todo, se viene dando en una perspectiva neoliberal, en el que el Estado se preocupa solamente en ampliar su papel regulador y controlador del sistema. “*De un lado, el emprendimiento de la diversificación y diferenciación horizontal y vertical de las instituciones, en dirección a una nueva configuración del sistema, subordinándolo a las demandas y exigencias del mercado. De otro lado, el establecimiento de mecanismos de control y regulación por parte del Estado, que acaban por conformar la gestión y debilitan la autonomía universitaria*”(Catani y Oliveira, 2002: 86).

Subyacente a este modelo de universidad se encuentra la doctrina del neoliberalismo que se diseminó por todo el Continente latinoamericano en las últimas décadas. “*La idea básica del neoliberalismo pasa por la suposición de que el Estado contemporáneo debe tomar distancia de la regulación de la economía, dejando que el propio mercado, con su racionalidad propia, opere la desregulación*” (Chauí, 1999:212). O sea, el Estado se debilita

⁵ En los documentos “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” y “La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas”, el Banco Mundial explicita su pensamiento con relación al papel que el Estado debe desempeñar junto a la educación superior.

⁶ Sobre esta cuestión, consultar Sguissardi, 1977; Silva Jr., 1998; Catani, 1998; Fannelli, 1999; Chauí, 1998.

y el mercado gana fuerza y poder. Abandona sus políticas sociales y nacionales y se limita a actuar como coadyuvante del mercado junto a los países dominantes.

La adhesión a las premisas del neoliberalismo acabó por reducir la educación superior a una racionalidad instrumental, tutelada, restricta y funcional, llevándola a un creciente proceso de privatización. Las prescripciones del Banco Mundial para la educación superior contenidas en el documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995) son claras en este sentido. El documento recomienda la privatización de la enseñanza superior; el estímulo a la implantación de nuevas formas de regulación y de gestión de las instituciones estatales; la aplicación de recursos públicos en instituciones privadas; la eliminación de gastos con políticas compensatorias; la diversificación de la enseñanza superior por medio de instituciones no universitarias; entre otras. Algunas evidencias de estas políticas comienzan a aparecer todavía en la década de noventa del siglo pasado, tales como el aumento de las instituciones de enseñanza superior privadas⁷; la reducción de los gastos públicos para las universidades públicas y para la investigación; la readjudicación de recursos públicos para el sector privado; entre otras.

La universidad en cuanto *organización funcionalista operacional* se orienta por un modelo de administración que cree ser posible dirigir una institución universitaria “*según las mismas normas y los mismos criterios con que se administra una montadora de automóviles o una red de supermercados*” (Chauí, 1999:218). Una *organización* difiere de una *institución* exactamente por la naturaleza y por el papel que ejerce junto a la sociedad. El referencial de la universidad como *organización funcionalista operacional* deja de ser la sociedad y pasa a ser el mercado, pues este modelo de universidad no se preocupa con la pertinencia y con la legitimidad de su práctica social, mas con los resultados que pueda obtener para alcanzar sus objetivos particulares; no discute y no cuestiona su propia existencia y su papel en el interior de la sociedad. Para José Días Sobrinho (1999:64-65), tal modelo “*induce a las universidades a encuadrarse en una lógica de sociedad dominada por el valor de la competencia [...] sin tener en cuenta la historia, las condiciones y las misiones específicas y concretas*”.

b) La lógica de la diversificación y de la diferenciación

Otra lógica que orienta la educación superior en el país es la lógica de la diversificación y de la diferenciación, asociada a la flexibilidad, a la competitividad y a la evaluación, rompiendo con la garantía del principio de la indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión. Tal lógica tiene relación con la tesis del Banco Mundial de que el modelo de universidad de investigación, adoptado en Brasil a partir de la Ley 5.540/68, es excesivamente caro y, por causa de eso, a corto plazo, inviable financieramente. Se recomienda, por lo tanto, como salida, la convivencia de dos tipos de instituciones de enseñanza superior: las universidades de investigación – que asocian enseñanza, investigación y extensión y las universidades de enseñanza, estas representadas por las instituciones de enseñanza superior no universitarias de las cuales no se exige el vínculo enseñanza, investigación, extensión.

⁷ Conforme el Censo de Educación Superior del Ministerio de Educación – 2003, el sistema privado de enseñanza superior brasileiro contaba con 3. 900.000 estudiantes distribuidos en 16.453 cursos de graduación mantenidos por 1.652 instituciones de enseñanza superior privadas, contra 207 instituciones publicas.

Hasta entonces, la educación superior se regía por el *modelo único de universidad*⁸, homogenizado y unificado nacionalmente y representado básicamente por las universidades públicas. Tal modelo, según la visión del Banco Mundial y del Ministerio de Educación brasileiro, se agotó por ser incapaz de adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial y de atender las demandas, exigencias y desafíos contemporáneos, sobre todo del mundo del trabajo. Se utiliza todavía el argumento de que el *modelo único* de universidad peca por evidencias tales como: ausencia de equidad al acceso; estagnación de las matrículas junto a las universidades públicas; incapacidad de financiamiento por parte del Estado; inercia e inflexibilidad; baja productividad y poca vinculación de la investigación a las demandas tecnológicas y del sector productivo; currículos normalizados e inflexibles, entre otros.

Para hacer frente a este diagnóstico, el Banco Mundial sugiere otros formatos institucionales y organizacionales para que el sistema vuelva a ser competitivo. Entre los formatos, están aquellos indicados por el Banco en un reciente documento titulado “La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas” (2000:13), que son: universidades con núcleos de excelencia, para formar a las clases superiores y prestar servicios tecnológicos y políticos al mercado; universidades de enseñanza, para formar profesionales liberales y técnicos, básicamente provenientes de las clases medias; centros universitarios y facultades aisladas, para formar profesionales de poca especialización, provenientes de las clases media baja y media; y escuelas profesionalizantes para egresos de la enseñanza secundaria o primaria provenientes de clases subalternas.

Lo que se pretende del *modelo diversificado y flexible* de enseñanza superior, en última instancia, es la expansión del sistema como un todo⁹. Tal expansión, según la política oficial, se dará con la racionalización de los recursos, con la ampliación de cursos y lugares, con la flexibilización curricular y, sobre todo, con el estímulo a la creación de establecimientos privados vueltos prioritariamente para la enseñanza¹⁰. Este conjunto de reformas exige que cada universidad redefina su identidad y redimensione su misión, para que, en la lógica de la diversificación y de la diferenciación institucional, pueda asumir otras competencias que no las tradicionalmente asumidas y, así, responder a las nuevas demandas y exigencias del sector productivo y del mercado de trabajo. Algunas de esas reformas vienen ganando espacios en los últimos años, tales como la evaluación de lo desempeño de las universidades por el Examen Nacional de Cursos; las fuentes alternativas de financiamiento; la integración de ellas con el sector productivo en la forma de prestación de servicios; los cambios en los mecanismos de acceso; la adopción de un modelo de gestión más racional; la racionalización de los gastos conjugado con el aumento de la productividad; y la expansión del sistema.

En la práctica, tal política, al segmentar la educación superior por medio de la diversificación institucional, la naturaliza como servicio y la restringe a la función preponderante de la enseñanza. Como despliegue de esta política, se asiste a un cambio en la identidad y en la función social de la universidad, que pasa a ser adjudicada al sector de prestación de servicios, al mismo tiempo en que, según Luiz Fernandes Dourado (2002:246),

⁸ El *modelo único* sigue el modelo europeo, o sea, un modelo de universidad estatal, pública y gratuita, con base en el principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión.

⁹ De acuerdo con el Censo de la Educación Superior de 2003, la matrícula en la enseñanza superior brasileña creció 11,7% con relación a 2002. Las instituciones de educación superior recibieron 1.539.859 nuevos alumnos en sus cursos de graduación durante el año de 2003, un índice 4,8% mayor de que el de 2002.

¹⁰ Brasil es el séptimo país en el mundo en privatización de la enseñanza superior: 68% de las matrículas están en las instituciones privadas.

“pasa a ser entendida no solo como instituição historicamente autónoma con relación al Estado y al mercado, más, ahora, como organización social, heterónoma, resultando en nuevas formas de adecuación al mercado, constituyéndose en universidad operacional”.

Subyacente al modelo organizacional *funcionalista operacional* de universidad, se encuentran, por lo menos, cinco principios/presupuestos del neoliberalismo identificados por Catani y Oliveira (2002:51), que son:

- La competición, en la medida que el modelo permite la diferenciación de formatos institucionales, bien como la diversificación de la oferta, con el objetivo de atender diferentes demandas y clientelas, enterrando el *modelo único* de universidad hasta entonces predominante;
- La neutralización de las diferencias individuales, en la medida en que permite la creación de un sistema en el cual cada uno tendrá la enseñanza superior que pueda tener, favoreciéndose la elitización;
- La subordinación al mercado, en la medida en que se busca imprimir una visión mercadológica de la educación superior, bien como la formación profesional y la prestación de servicios, dejando de lado demandas de alcance social;
- La funcionalidad, en la medida en que el modelo prima por la racionalidad técnica y por los resultados, mas que por sus finalidades sociales;
- La competitividad, en la medida en que se da al Estado los instrumentos legales y burocráticos para la evaluación y el control del sistema, que lo utiliza para promover la competitividad, más de que la calidad institucional.

4. El modelo organizacional de la UNOESC

El modelo organizacional de la Universidad del Oeste de Santa Catarina - UNOESC fue pensado, inicialmente, en su *Proyecto de Universidad* (1991) que trae un capítulo especialmente dedicado a esta cuestión. Fue revisto en más de una ocasión, algunas de ellas con significativos cambios. Algunas citas podrán darnos una idea de lo que se propuso en aquel momento para la institución, como se puede ver en el cuadro síntesis:

Cuadro 1 - Elementos del modelo organizacional de la UNOESC según su Proyecto de Universidad

Pasajes alusivos al modelo organizacional de la institución a partir del Proyecto de Universidad	Elementos/características
“La Universidad del Oeste de Santa Catarina se define como una institución educacional <i>multicampi</i> ”, p. 15.	Modelo organizacional <i>multicampi</i>
“La constitución de la UNOESC se dio por la agregación cooperativa de fundaciones aisladas de enseñanza superior, con la función básica de ser una entidad	<ul style="list-style-type: none"> • Agregación de fundaciones aisladas de enseñanza superior • Entidad comunitaria

comunitaria”, p. 15.	
“La Universidad opta por el modelo <i>multicampi</i> como imposición, producto de la caracterización geoeconómica y socio cultural de esta región”, p. 19.	• Institución regional
La UNOESC “deberá tener la preocupación de estructurar su organización, entendiendo, sobre todo, su característica principal de institución comunitaria que nace del esfuerzo y del deseo de las comunidades. Así siendo, la Universidad del Oeste de Santa Catarina adopta una estructura de carácter comunitario, esto es, un modelo organizacional con base en las decisiones de los colegiados, donde hay participación de la comunidad académica en las deliberaciones”, p. 38.	<ul style="list-style-type: none"> • Institución comunitaria • Modelo colegiado • Participación de la comunidad académica
“Ese modelo organizacional es, por lo tanto, dinámico, flexible, donde la racionalidad, la eficiencia y la productividad deben representar las fuerzas impulsoras de todo el proceso decisivo, que emerge de la comunidad universitaria”, p. 38.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo organizacional dinámico y flexible • Proceso decisorio con base en la racionalidad, en la eficiencia y en la productividad
“Por ser una Universidad <i>multicampi</i> , se escogió como modelo la organización matricial (...)”, p. 40.	• Modelo matricial
Algunos principios de organización: “estructuración orgánica de tipo matricial; unidad de dirección; estructuración burocrática calcada en la racionalidad; unidad de acción; democratización de la estructura de poder”, p. 38-39.	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de dirección • Estructuración burocrática racional • Democratización

Fuente: *Proyecto de Universidad*. (UNOESC, 1999).

El modelo organizacional propuesto en el *Planeamiento Estratégico* (1999) para la UNOESC sugiere una serie de cambios en relación con el que se deriva del Proyecto de Universidad. El diagnóstico realizado en la ocasión ya apuntaba para una serie de problemas, muchos de ellos relacionados a la estructura de la Universidad. Había en aquel momento un consenso en torno de la necesidad de cambiar el modelo organizacional, pues la institución ya no soportaba el peso de su estructura.

En encuesta distribuida en la época a los profesores, funcionarios y alumnos, se preguntó sobre el tamaño y la complejidad de la estructura de la Universidad. La respuesta obtenida de 54,58% de los entrevistados fue la de que la “*estructura organizacional de la Universidad había adquirido un grado de complejidad y un tamaño superior al necesario para sus objetivos*” (1999:28). Esta misma estructura, para 63,24% de los entrevistados, “*no atendía plenamente a sus necesidades*” (p. 28).

La misma muestra se manifestó, igualmente, en relación con el volumen de normas, reglamentos y resoluciones existentes en la Institución. La mayoría de 62,09% de los entrevistados entendía, en aquel momento, que tal volumen “*estaba tornando la estructura de la institución burocrática y poco flexible*” (p. 31). Consecuentemente, también el tiempo dedicado a las actividades burocráticas se venía tornándose demasiado grande en relación al tiempo requerido para las actividades fines de la Universidad, dificultando el proceso de toma de decisiones (p. 31).

El diagnóstico demostró, igualmente, que la forma que la Institución se venía estructurando en aquel momento dificultaba su relación con la comunidad en la cual estaba inserida, pues venía respondiendo morosamente a las demandas sociales del momento. No favorecía, por la misma razón, la atención a las necesidades y aspiraciones de cada uno de sus *campi* (p. 33). El diagnóstico señaló algunos puntos débiles de la estructura organizacional de entonces, entre ellos: el exceso de burocracia; las diversas instancias colegiadas; la sobreposición de atribuciones; la morosidad de las decisiones; la lentitud en la tramitación de proyectos; la estructura pesada e hinchada (p. 35-36).

El documento que sintetizó todo el proceso de planificación por el cual la Institución pasó en aquel momento se manifestó, igualmente, con relación a los problemas oriundos del modelo organizacional vigente. En la ocasión, los sujetos que participaron en él, llamaron la atención para algunas amenazas por las cuales la Institución podría estar pasando, si no cambiase su modelo organizacional, entre ellas: la de que la Universidad podría venir a ser rehén del mercado, sujetándose a sus exigencias inmediatas; la de que corría el riesgo de fragmentación y de exceso de burocratización (p. 59). El mismo informe apuntó las debilidades más impactantes para la Institución, entre ellas: la estructura operacional excesivamente onerosa y burocrática y la concentración exclusiva a la atención del mercado, con concurrencia predatoria y bajo nivel de calidad de los cursos (p. 63).

Por otro lado, algunos aspectos de la estructura organizacional de la Institución fueron juzgados como puntos fuertes, tales como: la autonomía de los *campi*, la estructura departamental, las decisiones colegiadas y la estructura *multicampi* (p. 34). Las sugerencias de alteración de aquella estructura organizacional fueron las más diversas. Entre ellas se destacan: la fusión/unificación de los órganos; la reducción de órganos colegiados; el agrupamiento de departamentos en centros por área de conocimiento; y mayor autonomía a los *campi* (p. 37).

El *Planeamiento Estratégico* no contempla las reformas. Estas fueron procesadas enseguida, en ocasión de la reforma estatutaria realizada. El documento, no obstante, expresó el pensamiento de los agentes participantes en él. En un cuadro síntesis, el modelo organizacional de la UNOESC a partir de su *Planeamiento Estratégico* presenta los siguientes elementos:

Cuadro 2 - Elementos del modelo organizacional de la UNOESC según su Planeamiento Estratégico

Pasajes alusivos al modelo organizacional de la Institución a partir del Planeamiento Estratégico	Elementos/características
“Nacida de la fusión de tres instituciones aisladas de enseñanza superior, la UNOESC no deja de representar un intento de respuesta al imperativo de la integración, característica distintiva de la actual coyuntura social, económica y política en el ámbito mundial”, p. 20.	<ul style="list-style-type: none"> • Integrada a partir de instituciones aislada de enseñanza superior

“En el contexto de los diferentes modelos de universidad que componen el sistema educacional brasileiro, aquel que más se aproxima y con el cual recíprocamente se puede referenciar es el modelo de las universidades comunitarias”, p. 20.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de universidad comunitaria
“Este esfuerzo y la búsqueda de apoyo público por entidades consideradas ‘públicas no estatales’ fue una consecuencia de un proyecto académico diferenciado, profundamente vinculado al desarrollo regional y a la búsqueda de la calificación”, p. 20.	<ul style="list-style-type: none"> • Entidad pública no estatal • Proyecto académico diferenciado
La UNOESC es una institución (..) “ <i>multicampi</i> , en función de la organización estructural y forma de presencia y producción de sus actividades en la región; descentrada, en lo que respecta a su forma de gestión”, p. 21.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Multicampi</i> • Descentralizada
“Búsqueda de definición de la identidad institucional, incluyendo la redefinición de la estructura y de los ordenamientos jurídicos, bien como de la organización administrativa, visando una mejor inserción en el medio social (...)”, p. 50.	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura visando la inserción en el medio social
“Manifestado deseo de promover un modelo de integración <i>multicampi</i> en el que se preserve la relativa autonomía y descentralización de cada <i>campus</i> y en cada polo de desarrollo (...)”, p. 50.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de integración <i>multicampi</i> • Relativa autonomía y descentralización de los <i>campi</i>

Fuente: *Planeamiento Estratégico*. (UNOESC, 1999).

El modelo organizacional de la UNOESC, así como se encuentra en el *Proyecto de Universidad* y en el *Planeamiento Estratégico*, es constituido básicamente por cinco elementos, que son:

a) Modelo *multicampi* de universidad

Uno de los elementos distintivo del modelo organizacional de la UNOESC es su estructura *multicampi*. La constitución de sus *campi*, diferentemente de otros modelos conocidos en el país, se dio llevando en consideración la historia, la cultura y la estructura de aquellas fundaciones mantenedoras de instituciones aisladas de enseñanza superior que actuaban en la región desde los años setenta del siglo pasado. Tradicionalmente, la expansión de una universidad acostumbra acontecer de la sede para fuera, o sea, de forma centralizada.

En la UNOESC la expansión se viene dando a partir y por los propios *campi* universitarios, con relativa autonomía y descentralización, tanto administrativa, como financiera (*Estatuto da UNOESC*, 2003, artículos 1º y 20). Tal modelo fue la forma encontrada en la ocasión para crear la Universidad para el oeste del Estado y no para ésta o aquella ciudad o localidad. Fue, igualmente, el argumento para que se pudiese tener una universidad equitativamente distribuida entre las micro regiones, sin destruir la historia de aquellas instituciones que se integraron en torno de su proyecto. Tal modelo permitió que, en

pocos años, la Universidad se pudiese hacer presente en las principales regiones y ciudades en el oeste del Estado.

b) Modelo integrado de universidad

La UNOESC fue creada a partir de la integración de fundaciones educacionales mantenedoras de instituciones de enseñanza superior que actuaban en la región hace más de veinte años de forma desarticulada, fragmentada y sin perspectivas de crecimiento. Había un llamamiento de la sociedad regional en el sentido de esta región del Estado poder ser contemplada con una universidad. Aisladamente, aquellas fundaciones no alcanzaban las condiciones para ascender al *status* de universidad. La idea de integrarse a un proyecto único de universidad acabó siendo para aquellas fundaciones una salida, tanto desde el punto de vista político, en la medida en que atendía al llamamiento de la sociedad regional, como operacional, en la medida en que el modelo organizacional posibilitó una integración sin perjudicar su historia.

c) Modelo colegiado de universidad

La colegiatura ha sido el espacio colectivo y democrático para la toma de decisiones con relación a las cuestiones que hacen respecto a la vida académica y de gestión de la Universidad. Es elemento esencial de su marco conceptual; se hace presente en su cotidianeidad; es prevista como instancia de deliberación en los diversos niveles de la estructura universitaria. Tal practica posee una explicación histórica: se vincula al origen público y comunitario de la Universidad, cuyos ordenamientos jurídicos siguen principios y directrices propias de una institución pública. La colegiatura implica: participación, democracia y espacios reservados al diálogo, al debate, a la crítica y a la toma de decisiones. Posee, no obstante, el precio de la morosidad con relación a los procesos y de lo exceso de instancias burocráticas. Sin embargo, su práctica resulta en mayor participación en los procesos decisorios de la universidad, especialmente de esta Universidad, cuja origen es comunitaria.

d) Estructura burocrática de universidad

La universidad se ha caracterizado a lo largo de su historia por su complejidad en términos de estructura y de gestión. No es diferente en la UNOESC. Analizando su estructura organizacional, desde su creación, hasta la estructura vigente, se verifica que ésta ha oscilado entre seis y ocho instancias, cada cual con su colegiado y con su estructura física y de personal. Se suma a las estructuras las burocracias y las normas, los regimientos y los procedimientos presentes en los estatutos, resoluciones y conserjerías. El modelo *multicampi* de universidad adoptado por la Institución contribuye para eso. En este modelo, las instancias, las estructuras, los colegiados, así como, los programas y los proyectos se sobreponen unos a los otros, complicando cada vez más la gestión universitaria. Cuestiones todas verificadas en el diagnóstico que antecedió el Planeamiento Estratégica de la Universidad.

e) Modelo descentralizado de gestión

La gestión descentralizada ha sido otra característica distintiva de la estructura conceptual de la UNOESC, no por voluntad suya, sino más bien por fuerza de su configuración física *multicampi*. Centralizar la gestión en una universidad *multicampi*, implicaría en burocratizar mucho más sus procesos, una vez que, en esta estructura, la vida universitaria acontece en los *campi* que la constituyen. Seguramente, tal modelo pasa por contradicciones, como se verá más adelante, con todo, se presenta adecuado a la experiencia acumulada a lo largo de los años por aquellas instituciones que se integraron para juntas constituir la Universidad.

Estos son los elementos que constituyen el actual marco conceptual de la UNOESC. Juntos configuran la identidad de la Institución, diferenciándola de las demás, confiriéndole una marca.

Conclusión

El modelo organizacional de la universidad brasileña es marcado por avances y por retrocesos. Pocas experiencias fueron innovadoras y, así mismo, no totalmente concretizadas. El análisis hasta entonces hecha permite concluir que la universidad brasileña viene configurándose como siendo un modelo muy próximo de los presupuestos y principios por los cuales se organizó la universidad moderna de origen francés napoleónico. O sea, un modelo organizacional que se define como *organización empresarial* dirigida preponderantemente para la enseñanza profesional y para la prestación de servicios, con las siguientes características: se alimenta de los valores y de la lógica del mercado; se refleja en el modelo de administración por resultados; es utilitarista en su forma de operar; es elitista; busca la eficiencia administrativa y la productividad; reduce el ejercicio de la libertad académica; se basa en la política de diversificación y diferenciación; se funda en la óptica del capitalismo competitivo; sigue la racionalidad mercantil y un modelo de gestión técnica y racionalizadora; entre otras.

La universidad brasileña contemporánea sufre los impactos de las fórmulas neoliberales prescritas por los organismos internacionales para la educación superior. Es un modelo de universidad que se orienta pragmáticamente por la lógica del mercado, amparado en el presupuesto de que el capitalismo viene a ser el modo de producción más apropiado para vivir en sociedad por que garantiza las libertades individuales y lleva la humanidad al progreso.

De la misma forma, se orientan para la racionalidad técnica e instrumental, partiendo del presupuesto de que la razón posee capacidad ilimitada para conocer la verdad y orientar el comportamiento y las acciones humanas. El resultado de ésta visión puede ser verificado por principios que fundamentan la universidad brasileña contemporánea, en su modelo *funcionalista operacional*, tales como la diversificación, la diferenciación, la eficiencia, la competitividad, la productividad, entre otros.

Hay que observar todavía, como recuerda Catani y Oliveira (2002:87), que las reformas protagonizadas por el gobierno brasileño y por otros gobiernos de América Latina en los últimos años “*revelan el alto grado de subordinación de los países con relación a las orientaciones de los organismos multilaterales, particularmente, del Banco Mundial. Las tesis centrales del Banco Mundial están ampliamente incorporadas, especialmente en lo que concierne a la propuesta de mayor diversificación y diferenciación de los sistemas, de las instituciones y de las formas de financiamiento, bien como de la redefinición de las funciones*

del Estado y mayor adaptabilidad y receptividad en cuanto a las exigencias económicas, en general, y del mercado de trabajo, especialmente”.

Por último, debe decirse que todo este proceso de reorganización de la universidad contemporánea brasileña no se da sin tensión y resistencia, manifestada en la lucha de aquellos que, al rechazar las formas neoliberales, buscan construir un proyecto alternativo de universidad.

Referencias

1. BANCO MUNDIAL. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Santiago de Chile, 2000.
2. _____. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, 1995.
3. BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Censo da Educação Superior*. Brasília: MEC, 2003.
4. DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, Vozes, 1999.
5. CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: UNESP, 2000.
6. _____. A universidade em ruínas. In: *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.
7. FERNANDES DOURADO, Luiz. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v.23, n.80, set.2002:235-283.
8. MENDES CATANI, Afrânio e FERREIRA DE OLIVEIRA, João. *Educação superior no Brasil; reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.
9. MENEZES DE YAZBECK, Dalva. A universidade moderna em diferentes contextos nacionais. In: *Educação Brasileira*. Brasília, v. 21, n. 43, p. 171-189, jul/dez.1999.
10. UNOESC. *Proyecto de Universidad*. Rectoría, 1991.
11. _____. *Planeamiento Estratégico*. Rectoría, 1999.